Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 553/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	1136/2024
Persona reclamante	XXXXX
Representante	XXXXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Marbella
Artículos	7 c) LTPA; 12 LTAIBG.
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

1. Mediante escrito presentado el 19 de noviembre de 2024 la persona reclamante, interpone ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

En la misma fecha el organismo estatal la remite al CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 27 de septiembre de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"(...)que por tanto se proporcione a esta asociación vista y copia de los expedientes administrativos que a continuación se detallan;*
>
> *1º-Que se acredite documentalmente por parte de este ayuntamiento la consolidación de los compromisos de creación en las parcelas cedidas, del Bosque para las personas, la creación de un arboretum, el Sylvetum, el Jardín Forestal, el Centro de Recursos Ambientales (con biblioteca especializada), la Restauración del Alcornocal Sub-Húmedo, mediante la técnica de forestería análoga, el Vivero agroforestal y restauración de Corredores Biológicos – Hábitat de Alcornocal SubHúmedo- Marbella-Elviria, la Creación de un Área de Recursos Ambientales y el centro de ecología práctica aplicada, y los acuerdos de cesión si los hubiere, de cesión de nuevos terrenos a esta fundación*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

2º-Actas de las reuniones anuales y extraordinarias de la Comisión de seguimiento y de las inspecciones realizadas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de los acuerdos del convenio, y de los informes técnicos elaborados relativos a cumplimientos y al avance de los trabajos y la supervisión del cumplimiento de los compromisos.

3º- Nombre y apellidos de los componentes y sus sustitutos de La Comisión de Seguimiento que según el acuerdo estaría formada por tres miembros y un árbitro independiente.

4º- Medidas correctoras compensatorias puestas en marcha por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de los compromisos acordados en el convenio.

5º- Informes municipales que acrediten él;

a- Cumplimiento de la finalidad que origina su otorgamiento: para el uso y disfrute de toda la población de estas parcelas municipales , así como el desarrollo de actividades formativas, educativas y culturales relacionadas con el medio ambiente, en beneficio del interés general

b- Cumplimiento de la obligación general de ejecución de los trabajos e inversiones necesarias para la ejecución y mantenimiento integral del Arboretum pretendido, según el plan de etapas y plan de inversión contenido en el Anexo III de este documento y en todo caso al cumplimiento del plan de mínimos establecido en dicho documento.

c- Cumplimiento de la obligación de mantener abierto al público de forma libre y gratuita el espacio del Arboretum y sus instalaciones con las condiciones fijadas en el presente documento.

6º- Actas de las reuniones sobre la Resolución de conflictos, acordado en el convenio firmado, y si las hubiera, de las medidas correctoras compensatorias establecidas para la resolución de conflictos y de las reclamaciones ante los Juzgados y Tribunales del Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo de Málaga presentadas por el ayuntamiento de Marbella ".

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 29 de noviembre de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación.

El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Según información de intercambio del Sistema de Interconexión de Registros, dicha solicitud de expediente fue aceptada en la Unidad Registral de destino el día 2 de diciembre de 2024.

2. El 7 de febrero de 2025, el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es remitido la entidad reclamada y a la persona reclamante el 10 de febrero de 2025.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

3. A la fecha de firma de este Resolución, no consta que la entidad reclamada haya contestado a la solicitud de expediente y alegaciones.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 27 de septiembre de 2024, y la reclamación fue presentada el 19 e noviembre de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

4. Por último, en cuanto a las consideraciones generales a tener en cuenta en la Resolución de la Reclamación, establece el apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta LTPA "*la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo*", redacción idéntica a la contenida, como precepto básico, en la Disposición adicional primera, apartado 1, LTAIBG. Igualmente, el apartado segundo de las citadas disposiciones adicionales establece que "*Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*".

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. La persona reclamante solicitó acceso a la información indicada en el Antecedente segundo de esta resolución.

Con carácter previo debemos aclarar, en relación con las peticiones en las que se solicita una acreditación documental o determinados informes municipales (apartados 1º y 5º de la solicitud) que el acceso se concederá a la información existente. Esto es, la entidad reclamada deberá poner a

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

disposición de la persona reclamante la información solicitada que existiera, pero no le es exigible elaborar un documento no existente ni certificar información que ya obre en su poder.

Si para dar la información solicitada fuera preciso certificarla o elaborar ex profeso un informe, lo solicitado no tendría la consideración de información pública que, según establece el artículo 2 a) LTPA, se circunscribe a "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, y por tanto debería inadmitirse dicha petición de información.

Pues bien, considerando que la información solicitada, en los términos indicados en el apartado anterior, se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

2. Sin perjuicio de lo anterior, debemos indicar que en casos como el que nos ocupa, en el que no consta que hasta la fecha la entidad reclamada haya remitido la copia del expediente ni el informe solicitados, no es posible disponer de una información precisa que permita conocer si pudiera ser de aplicación o no alguna de las causas de inadmisión o alguno de los límites previstos en la LTAIBG. Es por ello que en este caso, en el que la resolución de este órgano ha de acordar la entrega de la información solicitada en virtud de la regla general de acceso a la información pública, consideramos de interés abordar la aplicación del límite relativo a la protección de los datos personales, ya que la persona reclamante ha solicitado la identificación de las personas miembros de la Comisión de Seguimiento del Convenio de colaboración citado.

A estos efectos el artículo 15.2 de la LTAIBG dispone que «[c]on carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano». En aplicación de este artículo, este Consejo viene reconociendo regularmente el derecho a conocer la identidad de los empleados públicos con carácter general salvo en aquellos casos en los que, justificadamente, deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, como aquellos supuestos en los que la revelación indiscriminada de la identidad de un empleado público pueda afectar a su seguridad o a su integridad personal.

En este caso consideramos que no existe limitación al conocimiento de la identidad de todas las personas que forman parte de la Comisión de Seguimiento, pues aunque las personas representantes de la Fundación firmante del Convenio no tengan la condición de empleados públicos de la entidad reclamada, lo cierto es que forman parte de un órgano sometido en su funcionamiento al régimen jurídico legalmente previsto para los órganos colegiados de las Administraciones Públicas, al que corresponde inspeccionar la correcta ejecución material del objeto del Convenio de colaboración que, por definición, ha de contribuir a la realización de actividades de utilidad pública, por lo que desde este punto de vista podemos considerar que también esas personas están relacionados con la actividad pública del órgano reclamado.

En cualquier caso, si la entidad reclamada considerase la concurrencia de alguna de las situaciones que, excepcionalmente, pueden justificar la restricción del derecho de acceso a la identidad de las personas miembros de la Comisión de Seguimiento, antes de resolver debe practicar

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG para disponer de una información que permita una valoración más acertada de los intereses en juego y determinar si la prevalencia de esos derechos impide la divulgación. En tal caso, por tanto, el órgano reclamado debería retrotraer el procedimiento en el plazo máximo de diez días desde la notificación de esta Resolución, debiendo informar a la persona solicitante de esta circunstancia.

Igualmente deberá practicarse el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, si además de a las personas miembros de la Comisión de Seguimiento, el resto de la información solicitada pudiera afectar a derechos e intereses de otras terceras personas o entidades debidamente identificadas.

En ambos casos, se debería resolver el procedimiento en el plazo máximo de resolución previsto en la normativa que le resulte de aplicación, contado igualmente desde la notificación de esta Resolución, sin perjuicio de la suspensión del plazo derivada del artículo 19.3 LTAIBG.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento, o la ausencia de respuesta transcurrido el plazo máximo de resolución, podrá ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"...vista y copia de los expedientes administrativos que a continuación se detallan;*
>
> *1º-Que se acredite documentalmente por parte de este ayuntamiento la consolidación de los compromisos de creación en las parcelas cedidas, del Bosque para las personas, la creación de un arboretum, el Sylvetum, el Jardín Forestal, el Centro de Recursos Ambientales (con biblioteca especializada), la Restauración del Alcornocal Sub-Húmedo, mediante la técnica de forestería análoga, el Vivero agroforestal y restauración de Corredores Biológicos – Hábitat de Alcornocal SubHúmedo- Marbella-Elviria, la Creación de un Área de Recursos Ambientales y el centro de ecología práctica aplicada, y los acuerdos de cesión si los hubiere, de cesión de nuevos terrenos a esta fundación*
>
> *2º-Actas de las reuniones anuales y extraordinarias de la Comisión de seguimiento y de las inspecciones realizadas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de los acuerdos del convenio, y de los informes técnicos elaborados relativos a cumplimientos y al avance de los trabajos y la supervisión del cumplimiento de los compromisos.*
>
> *3º- Nombre y apellidos de los componentes y sus sustitutos de La Comisión de Seguimiento que según el acuerdo estaría formada por tres miembros y un árbitro independiente.*
>
> *4º- Medidas correctoras compensatorias puestas en marcha por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de los compromisos acordados en el convenio.*
>
> *5º- Informes municipales que acrediten él;*
>
> *a- Cumplimiento de la finalidad que origina su otorgamiento: para el uso y disfrute de toda la población de estas parcelas municipales , así como el desarrollo de actividades formativas, educativas y culturales relacionadas con el medio ambiente, en beneficio del interés general*
>
> *b- Cumplimiento de la obligación general de ejecución de los trabajos e inversiones necesarias para la ejecución y mantenimiento integral del Arboretum pretendido, según el plan de etapas y plan de inversión contenido en el Anexo III de este documento y en todo caso al cumplimiento del plan de mínimos establecido en dicho documento.*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

c- Cumplimiento de la obligación de mantener abierto al público de forma libre y gratuita el espacio del Arboretum y sus instalaciones con las condiciones fijadas en el presente documento.

6º- Actas de las reuniones sobre la Resolución de conflictos, acordado en el convenio firmado, y si las hubiera, de las medidas correctoras compensatorias establecidas para la resolución de conflictos y de las reclamaciones ante los Juzgados y Tribunales del Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo de Málaga presentadas por el ayuntamiento de Marbella ".

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídico Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Si la entidad responsable de la información considera, motivadamente, que el acceso a la identidad de las personas componentes de la Comisión de Seguimiento pudiera afectar a otros derechos constitucionales que pudieran prevalecer sobre el interés público en el acceso (integridad física o moral, intimidad, etc.), o que el resto de la información solicitada pudiera afectar a derechos e intereses de terceras personas debidamente identificadas, antes de resolver debe practicar el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 LTAIBG en los términos del Fundamento Jurídico Cuarto, apartado 2.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo